



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.007.02.2022

**Pan
Paweł Szumera
Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich
w Lublinie**

ul. Bohdana Dobrzańskiego 3
20-262 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/22/052 – *Realizacja wybranych inwestycji w województwach*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie (dalej: „ZDW”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Szumera, od 11 kwietnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Andrzej Sieńko – p.o. Dyrektor od 21 stycznia do 10 kwietnia 2019 r., – Andrzej Gwozda – Dyrektor od 4 czerwca 2012 r. do 20 stycznia 2019 r., – Jerzy Pyłka – p.o. Dyrektor od 14 listopada 2008 r. do 3 czerwca 2012 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji. 2. Wybór wykonawcy inwestycji. 3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych. 5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Monika Cieniuch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/53/2022 z 4 kwietnia 2022 r. (akta kontroli tom I, str. 3-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDW w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 801 Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w m. Puławy. Etap I budowa obwodnicy m. Stężycza” (dalej: „inwestycja”).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Przed rozpoczęciem inwestycji przeprowadzono analizę kosztów i korzyści oraz analizę ryzyka. Terminowo opracowano dokumentację projektową, uzyskano także niezbędne pozwolenia na realizację inwestycji. W strukturze wyodrębniono wydziały, którym przypisano zadania i obowiązki związane z planowaniem oraz przygotowaniem inwestycji, a pracownicy tych wydziałów posiadali kwalifikacje niezbędne do wykonywania powierzonych zadań. Umowa na wykonanie robót budowlanych została rzetelnie opracowana w zakresie zapisów dotyczących gwarancji jakości wykonania robót budowlanych i zabezpieczenia interesów inwestora publicznego. Wykonawca zrealizował

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

zamówione roboty drogowe w terminach określonych zawartą umową oraz złożoną ofertą i ustaleniami specyfikacji technicznych obowiązujących dla tego zadania. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostało w formie przetargu nieograniczonego z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”) i zawarta umowa należyście zabezpieczyły interesy Zamawiającego.

ZDW sprawował nadzór nad realizacją robót - ustanowiono Inżyniera Kontraktu, który rzetelnie wykonywał obowiązki wynikające z umowy o pełnienie nadzoru inwestorskiego badanej inwestycji. ZDW zobowiązał także Projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego. Kontrolne badania laboratoryjne były przeprowadzane na zlecenie Wykonawcy, Inżyniera Kontraktu oraz ZDW.

Przeprowadzono i udokumentowano wymagane przeglądy. Ponieważ inwestycja była w okresie rękojmi i gwarancji również Inżynier Kontraktu, zgodnie z umową, dokonywał przeglądów odcinka drogi wykonanego w ramach inwestycji.

Na realizację inwestycji uzyskano dofinansowanie ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego³ (dalej: „RPO WL”) na lata 2014-2020 w ramach projektu pn. „Rozbudowa Nadwiślańskiego układu drogowego – rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 801 Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy na odcinku od km 84+085 do km 122+770, od granicy województwa do S12 o długości 36,685 km (etap I budowa obwodnicy m. Stężyca)”⁴. ZDW nie przekroczył całkowitej kwoty wydatków, określonych w *Zobowiązaniu do prawidłowej realizacji Projektu*⁵ (ze zmianami).

Wydatki ponoszone na inwestycję były dokonywane w sposób prawidłowy, umożliwiając terminową realizację zadań oraz w wysokościach i terminach zgodnie z zawartymi umowami i zobowiązaniami. Dokumenty księgowe były kompletne, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-prawnym oraz rzetelnie opisane. ZDW terminowo dokonywał płatności na rzecz Wykonawcy, w związku z tym nie wystąpiły przypadki naliczania odsetek za nieterminową wpłatę.

Stwierdzone nieprawidłowości związane z bieżącym utrzymaniem odcinka drogi (obwodnicy m. Stężyca) nie miały istotnego charakteru i nie wpłynęły na ogólną, pozytywną ocenę kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji

1.1. Przedmiotem inwestycji była realizacja zadania pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 801 Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w m. Puławy. Etap I budowa obwodnicy m. Stężyca”, które polegało na budowie obwodnicy miejscowości Stężyca na odcinku od km 0+000 do km 6+150,77 (kilometraż roboczy), o parametrach drogi klasy G wraz z budową i rozbudową obiektów inżynierskich oraz zabezpieczeniem lub rozbudową urządzeń obcych kolidujących z rozbudowywaną drogą i obiektami inżynierskimi.

³ Finansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”).

⁴ Numer projektu: RPLU.08.01.00-06-0001/17 (dalej: „Projekt”).

⁵ Dokument Zobowiązanie do prawidłowej realizacji Projektu (dalej: „Zobowiązanie”), stanowił załącznik do uchwały nr CCXXXVIII/4699/2017 Zarządu Województwa Lubelskiego (dalej: „ZWL”) z 19 grudnia 2017 r.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Zły stan techniczny⁷ planowanego do rozbudowy odcinka drogi wojewódzkiej nr 801 przebiegającego przez miejscowość Stężycza wydłużał czas przejazdu, uniemożliwiał poruszanie się pojazdów o dużym tonażu oraz stwarzał zagrożenie dla bezpieczeństwa jego użytkowników, jak również był przyczyną nadmiernego hałasu. (akta kontroli tom I, str. 286-296, 306-315)

Inwestycja została ujęta w „Programie Strategicznym Rozwoju Transportu Województwa Lubelskiego”⁸ oraz w „Planie rozwoju sieci dróg wojewódzkich Województwa Lubelskiego na lata 2012-2020”⁹, którego wykonanie powierzono Dyrektorowi ZDW.

W 2014 r. ZDW zlecił¹⁰ podmiotowi zewnętrznemu opracowanie koncepcji programowej rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 801 oraz opracowanie materiałów niezbędnych do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z jej uzyskaniem dla zadania pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 801 Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w miejscowości Puławy, o długości ok. 35 km”. Z tytułu prawidłowego wykonania zadania ustalono wynagrodzenie w kwocie 477 301,50 zł brutto (388 050 zł netto). Dnia 20 października 2016 r. protokołem zdawczo-odbiorczym przekazano ZDW dokumentację zgodnie z zawartą umową i aneksami. W związku z opóźnieniem w wykonaniu umowy (20 dni) naliczono karę umowną w wysokości 38 805 zł. Naliczona kara umowna została potrącona z faktury¹¹ wystawionej na kwotę 477 301,50 zł.

Koncepcja zawierała m.in. część ekonomiczno-finansową, w której przedstawiono trzy warianty rozbudowy drogi wojewódzkiej 801. Dla każdego z wariantów wykonano analizę ekonomiczną, w której wzięto pod uwagę kryteria oceny po stronie korzyści (oszczędności: czasu użytkowników pojazdów, w eksploatacji pojazdów, w zanieczyszczeniu powietrza, w zmianach klimatu, w poziomie hałasu i wartość rezydualną) oraz po stronie kosztów (nakłady inwestycyjne, koszty eksploatacji i utrzymania). Dla poszczególnych wariantów wyliczono wskaźnikowe koszty wykonania inwestycji w podziale na grupy związane z pracami przygotowawczymi, realizacją obiektów oraz nadzorem i obsługą inwestorską. Przeprowadzono również analizę poszczególnych wariantów, uwzględniającą cztery grupy czynników wpływających na wybór wariantu: aspekty techniczne¹², społeczne¹³, środowiskowe¹⁴ i finansowe¹⁵.

⁷ Spękania podłużne i poprzeczne nawierzchni jezdni, pęknięcia oraz ubytki w warstwach konstrukcyjnych drogi.

⁸ Przyjęty uchwałą ZWL nr CXII/2331/2016 z 28 czerwca 2016 r.

⁹ Przyjęty uchwałą ZWL nr CXXII/2471/2012 z 24 lipca 2012 r., wraz z uchwałami zmieniającymi nr: LVIII/1216/2015 z 6 października 2015 r., CCX/4124/2017 z 29 sierpnia 2017 r., CCXVIII/4238/2017 z 26 września 2017 r. i XCII/1942/2019 z 19 listopada 2019 r.

¹⁰ Umową nr 16/U/2014 zawartą 25 kwietnia 2014 r. wraz z aneksami z 30 grudnia 2014 r., 30 marca 2015 r. i 26 września 2016 r.

¹¹ Nr FV/KRA/2016/11/4 z 10 listopada 2016 r.

¹² Długość wariantu drogi, liczba skrzyżowań z drogami publicznymi wymagających uzyskania odstępowania od warunków technicznych, liczba wyburzeń budynków, przebieg po terenach zalewowych Wisły.

¹³ Zgodność wariantu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zakres wykupów powodujących konflikty społeczne.

¹⁴ Wpływ na: walory krajobrazowe, powierzchnię ziemi i gleby, wody powierzchniowe i podziemne, powietrze atmosferyczne i klimat, klimat akustyczny, przyrodę ożywioną, obszary sieci Natura 2000, inne obszary chronione na podstawie odrębnych przepisów, obiekty zabytkowe i stanowiska archeologiczne, wpływ drgań od ruchu drogowego.

¹⁵ Nakłady inwestycyjne – koszty budowy, koszty operacyjne – koszty utrzymania, oszczędności ekonomiczne, wskaźnik efektywności ekonomicznej.

W studium wykonalności opracowanym przez podmiot zewnętrzny¹⁶ dokonano analizy celów i wariantów realizacji Projektu oraz analizy finansowej i ekonomicznej polegającej na ocenie różnic w kosztach i korzyściach pomiędzy wariantem bezinwestycyjnym a inwestycyjnym. Przeprowadzono również analizę ryzyka Projektu.

Dokumentacja projektowa została przygotowana przez podmiot zewnętrzny i odebrana w 2018 r.

(akta kontroli tom I, str. 6-38, 260-296, 300-302, 368-370)

Od 2010 r. zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹⁷ zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji realizowały: Wydział Planowania oraz Wydział Przygotowania Inwestycji. Pracą wydziałów kierowali naczelnicy. Wydział Planowania prowadził całokształt prac związanych z opracowaniem planów rzeczowo-finansowych budowy, modernizacji i utrzymania sieci drogowej. Ponadto do zakresu jego działania należała analiza i ocena efektywności gospodarki na drogach wojewódzkich, w szczególności gromadzenie wniosków do planu robót, ich analiza i ocena pod kątem celowości i możliwości finansowych realizacji, opracowywanie wieloletnich planów rzeczowo-finansowych w nawiązaniu do Strategii Rozwoju Województwa i rocznych planów rzeczowo-finansowych w zakresie inwestycji i utrzymania dróg. Do zadań Wydziału Przygotowania Inwestycji należało przygotowanie do realizacji zadań ujętych w planie rzeczowo-finansowym budowy, przebudowy, odbudowy dróg, obiektów mostowych i urządzeń drogowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, m.in. przygotowanie opisów przedmiotu zamówienia na opracowanie dokumentacji technicznej¹⁸, uzyskiwanie wszelkich decyzji, warunków i uzgodnień niezbędnych w procesie przygotowania inwestycji, a także nadzorowanie, uzgadnianie, sprawdzanie i odbiór zleconych dokumentacji technicznych.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że naczelnicy przydzielają określone zadania pracownikom z uwzględnieniem ich zakresów obowiązków oraz ponoszą odpowiedzialność za prawidłową pracę wydziałów.

Od 2010 r. ZDW zatrudniał średnio siedmiu pracowników w Wydziale Przygotowania Inwestycji i sześciu pracowników w Wydziale Planowania. Osiem osób posiadało wykształcenie z zakresu budownictwa, w tym dwie uprawnienia budowlane¹⁹, jedna wykształcenie z zakresu ochrony środowiska, cztery z zakresu finansów, dwie w zakresie przygotowania i zarządzania funduszami ze środków europejskich. Jednokrotnie nastąpiły zmiany na stanowiskach: Naczelnika Wydziału Planowania (w 2020 r.) i Naczelnika Wydziału Przygotowania Inwestycji (w 2012 r.).

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że o kolejności realizacji robót budowlanych decydował m.in. stan jakości dróg wojewódzkich i natężenie ruchu. Po dokonaniu oceny, ZDW składało do Urzędu Marszałkowskiego wnioski z propozycją ujęcia określonych zadań w budżecie województwa. Po uzyskaniu akceptacji inwestycje wdrażane były do realizacji.

(akta kontroli tom I, str. 388-389, 390-395, 483-485, 557-558)

¹⁶ Zgodnie z umową nr 28/U/2017 z 12 września 2017 r. (za kwotę 15 999 zł, zapłaconą na podstawie faktury nr 6/09/2017 z 21 września 2017 r.).

¹⁷ Regulaminy wprowadzone zarządzeniami wewnętrznymi Dyrektora ZDW nr: DZ/20/2009 z 1 kwietnia 2009 r., DZ/38/2012 z 5 grudnia 2012 r., DZ/99/2018 z 30 października 2018 r., DZ/16/2019 z 14 lutego 2019 r., DZ/44/2019 z 23 kwietnia 2019 r., DZ/28/2020 z 28 lutego 2020 r., DZ/79/2020 z 18 sierpnia 2020 r., DZ/103/2020 z 19 października 2020 r. i ZDW/5/2022 z 31 stycznia 2022 r.

¹⁸ Projektów budowlanych, wykonawczych, koncepcji programowo-przestrzennych.

¹⁹ Projektowanie bez ograniczeń w specjalności drogowej oraz projektowanie i kierowanie robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności inżynierskiej drogowej.

1.2. Środki na inwestycję zostały ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Lubelskiego²⁰ w łącznych nakładach finansowych 80 601 tys. zł, w tym określono limity na poszczególne lata: 1 tys. zł w 2017 r., 1 600 tys. zł w 2018 r.,

44 000 tys. zł w 2019 r., 35 000 tys. zł w 2020 r. i 0 zł w 2021 r.

Zgodnie z planem robót na drogach wojewódzkich zarządzanych przez ZDW na lata 2018-2020, na Inwestycję planowaną do realizacji w ramach RPO WL wartość nakładów wynosiła 30 387 362,87 zł, w tym 5 701 925,92 zł ze środków budżetu województwa, 2 598 467,04 zł ze środków budżetu państwa i 22 086 969,91 zł ze środków EFRR. Z tego w poszczególnych latach:

- 1) w 2018 r. – 1 433 700,30 zł, w całości pokryto ze środków budżetu województwa,
- 2) w 2019 r. – 1 500 000 zł, w tym 75 000 zł ze środków budżetu województwa, 150 000 zł ze środków budżetu państwa i 1 275 000 zł ze środków EFRR,
- 3) w 2020 r. – 27 453 662,57 zł, w tym 4 193 225,62 zł ze środków budżetu województwa, 2 448 467,04 zł ze środków budżetu państwa i 20 811 969,91 zł ze środków EFRR.

(akta kontroli tom I, str. 39-89)

Inwestycja była współfinansowana ze środków pochodzących z EFRR w ramach RPO WL na lata 2014-2020, Oś Priorytetowa 8 Mobilność Regionalna i Ekologiczny Transport, Działanie 8.1 Regionalny Układ Transportowy. Projekt został zgłoszony do dofinansowania przez Województwo Lubelskie (dalej: „WL”). Uchwałą nr CCXXXVIII/4699/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r. Zarząd Województwa Lubelskiego podjął decyzję o dofinansowaniu Projektu i powierzył ZDW wykonanie obowiązków Beneficjenta określonych w Zobowiązaniu²¹. ZWL udzielił Dyrektorowi ZDW pełnomocnictwa²² do działań wynikających z realizacji projektów dofinansowanych w ramach RPO WL na lata 2014-2020.

Całkowita wartość Projektu wynosiła 55 604 065 zł, w tym całkowite wydatki kwalifikowalne - 52 868 490 zł. Udział środków finansowych z EFRR wynosił 44 938 215,69 zł.

Okres realizacji Projektu ustalono następująco: rozpoczęcie 20 marca 2017 r., zakończenie rzeczowe – 30 listopada 2019 r., zakończenie finansowe – 31 stycznia 2020 r.

Zasady dofinansowania zmieniano trzykrotnie. W dniu 9 lipca 2019 r. przesunięto²³ terminy zakończenia rzeczowego (na 30 listopada 2020 r.) i finansowego (na 20 grudnia 2020 r.). Następnie zmieniono²⁴ wysokość dofinansowania określając całkowitą wartość Projektu na kwotę 35 401 002,76 zł, a całkowite wydatki kwalifikowalne na 29 093 790,87 zł. Kwota przyznanego dofinansowania uległa zmniejszeniu do 27 639 101,31 zł, z tego ze środków EFRR do 24 729 722,23 zł, z budżetu państwa do 2 909 379,08 zł. Trzecia zmiana²⁵ zmniejszała całkowitą wartość Projektu do kwoty 28 401 002,76 zł, natomiast całkowite wydatki

²⁰ Uchwała nr XXXIII/448/2017 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 28 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Lubelskiego.

²¹ W Zobowiązaniu określone zostały m.in.: całkowita wartość Projektu, całkowite wydatki kwalifikowalne oraz kwota dofinansowania i wkład własny Beneficjenta, zasady kwalifikowalności wydatków, terminy realizacji zadania, obowiązki związane ze stosowaniem określonych Wytycznych, zasady rozliczania i płatności, zasady monitorowania przebiegu realizacji zadania i prowadzenia ewidencji księgowej Projektu oraz obowiązki informacyjne i promocyjne.

²² Uchwałą nr LXXVII/1612/2016 z 12 stycznia 2016 r. i nr XXXVI/823/2019 z 17 kwietnia 2019 r.

²³ Uchwałą nr LVII/1304/2019 ZWL z 9 lipca 2019 r.

²⁴ Uchwałą nr CLI/2901/2020 ZWL z 2 czerwca 2020 r.

²⁵ Uchwałą nr CCLXXIX/4916/2021 ZWL z 20 lipca 2021 r.

kwalifikowalne do 26 184 411,79 zł. Kwota przyznanego dofinansowania uległa zmniejszeniu do 24 875 191,18 zł, z tego ze środków EFRR do 22 256 750,02 zł, z budżetu państwa do 2 618 441,16 zł. Termin zakończenia finansowego realizacji uległ zmianie, tj. do 12 stycznia 2021 r.

Ww. zmiany były wprowadzane w związku z zawartymi przez ZDW umowami na wykonawcę robót budowlanych i Inżyniera Kontraktu.

(akta kontroli tom I, str. 90-221)

1.3. ZDW zawarł umowę z Projektantem na opracowanie dokumentacji inwestycji w dniu 20 marca 2017 r. Projektant został wyłoniony w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Zakres dokumentacji obejmował m.in. projekt budowlany, projekt wykonawczy, kosztorys inwestorski oraz zbiorcze zestawienie kosztów, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót drogowych, wnioski i materiały do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: „decyzja ZRID”), projekt stałej i tymczasowej organizacji ruchu, operat wodno-prawny do uzyskania decyzji pozwolenia wodno-prawnego. Realizację przedmiotu zamówienia określono do 28 lutego 2018 r. Z tytułu prawidłowego wykonania zadania ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 745 134 zł brutto, w tym: 511 065 zł – za opracowanie dokumentacji projektowej, 207 009 zł – za podziały działek lub nabycie działek w całości, 17 220 zł – pobyty zespołu nadzoru autorskiego zamiejscowego (bez względu na liczbę osób), 9 840 zł – za czynności nadzoru autorskiego miejscowego (bez względu na liczbę osób).

W umowie wprowadzono postanowienia dotyczące kar umownych m.in. w przypadku opóźnienia w dostarczeniu dokumentacji i materiałów, w usunięciu stwierdzonych braków lub usunięciu stwierdzonych wad w dokumentacji projektowej, odstąpienia od umowy przez Wykonawcę lub przez Zamawiającego z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy, opóźnienia w dostarczeniu harmonogramu prac do zatwierdzenia oraz raportu z postępu prac, a także za każdy przypadek braku realizacji lub niestawienia się Wykonawcy w celu pełnienia czynności objętych nadzorem autorskim. Odpowiedzialność Wykonawcy z tytułu rękopisów za wady fizyczne i prawne dokumentacji ustalono do 31 grudnia 2023 r., tj. do planowanego terminu ostatecznego odbioru robót, z możliwością wydłużenia w przypadku przedłużenia terminu ostatecznego odbioru robót. Wykonawca udzielił zabezpieczenia należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej oraz pieniężnej, w wysokości 10% ceny ofertowej brutto, tj. w kwocie 74 513,40 zł.

Zgodnie z postanowieniami umowy Wykonawca miał sprawować nadzór autorski przez cały czas trwania robót budowlanych, aż do dnia podpisania protokołu odbioru ostatecznego – bez zastrzeżeń, na podstawie dokumentacji projektowej wykonanej przez Wykonawcę. Nadzór autorski obejmował w szczególności nadzór nad zgodnością wykonawstwa z dokumentacją projektową w zakresie rozwiązań użytkowych, technicznych, technologicznych, materiałowych i doboru urządzeń, dodatkowe informacje i opracowania, w tym rysunki robocze, uszczegółowienie rysunków wykonawczych, nanoszenie poprawek lub uzupełnień na dokumentację projektową w przypadku wątpliwości powstałych w toku realizacji robót, uzgadnianie możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidywanych w dokumentacji projektowej w zakresie materiałów i konstrukcji, rozwiązań technicznych, technologicznych i użytkowych, jednak o jakości i standardzie nie niższym niż przewidziany w dokumentacji projektowej, udział w naradach, komisjach technicznych i odbiorach robót na zaproszenie Zamawiającego.

ZDW zastrzegł sobie również prawo odstąpienia od umowy, m.in. w przypadku rażącego naruszenia przez Wykonawcę jej postanowień.

Na podstawie § 7 ust. 2 pkt 1 umowy dwukrotnie dokonano jej zmiany, wydłużając termin realizacji zamówienia²⁶, z powodu przedłużającej się procedury uzyskania decyzji pozwolenia wodno-prawnego. Zamawiający zapewnił ciągłość zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Dokumentację przekazano w terminie, tj. 19 września 2018 r. protokołem zdawczo-odbiorczym.

Projekt, stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁷, został sporządzony i sprawdzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane, które złożyły oświadczenie o wykonaniu projektu zgodnie z wymogami prawa, warunkami technicznymi i przepisami obowiązującymi w tym zakresie.

(akta kontroli tom I, str. 316-387)

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: „RDOŚ”) nie stwierdził konieczności²⁸ przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. RDOŚ również nie uznał za niezbędne²⁹ przeprowadzenie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

(akta kontroli tom I, str. 396-397, 559-600)

1.4. Przed złożeniem wniosku o decyzję ZRID, ZDW uzyskał decyzję³⁰ RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 801 Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w m. Puławy, o długości około 35 km”. Inwestycja stanowiła I etap ww. zadania.

Dnia 12 kwietnia 2019 r. ZDW uzyskał decyzję³¹ Dyrektora Zarządu Zlewni w Radomiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: „Dyrektor ZZ w Radomiu”) o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych i szczególne korzystanie z wód w ramach realizacji inwestycji. W dniu 21 września 2018 r. osoba prywatna złożyła odwołanie od decyzji. W wyniku postępowania odwoławczego Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: „Prezes PGWWP”) wydał decyzję³², utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora ZZ w Radomiu z 12 kwietnia 2019 r. Następnie od ww. decyzji złożono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: „WSA”). Po uchynieniu przez WSA decyzji Prezesa PGWWP³³, Prezes PGWWP wydał decyzję³⁴, uchylającą w całości decyzję Dyrektora ZZ w Radomiu z 12 kwietnia 2019 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Dyrektor ZZ w Radomiu wydał 8 grudnia 2020 r. decyzję³⁵, o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń

²⁶ Aneks nr 1 z 10 lipca 2018 r. wydłużono termin realizacji przedmiotu zamówienia do 17 sierpnia 2018 r., aneksem nr 2 z 31 sierpnia 2018 r. - do 17 października 2018 r.

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

²⁸ W decyzji z 30 czerwca 2016 r. ustalającej środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 801 Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy na odcinku od granicy woj. lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w miejscowości Puławy, o długości ok. 35 km”.

²⁹ W deklaracji organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 z 18 września 2017 r.

³⁰ Z 30 czerwca 2016 r., znak: WOOS.4210.11.2014.PP.

³¹ Znak: WA.ZUZ.4.421.3.30.2018.2019.TS, dalej: „decyzja Dyrektora ZZ w Radomiu z 12 kwietnia 2019 r.”

³² Nr 130/2019/KUZ z 31 maja 2019 r, znak: KUZ.421.42.4.2019.KB.

³³ Sygn. akt VIII SA/Wa 553/19 z dnia 24 października 2019 r., uchylono decyzję nr 130/2019/KUZ z 31 maja 2019 r., znak: KUZ.421.42.4.2019.KB, Prezesa PGWWP.

³⁴ Nr 114/2020/KUZ z 21 lipca 2020 r., znak: KUZ.4210.14.2.2020.

³⁵ Znak: WA.ZUZ.4.421.3.30.2018.2019.TS, dalej: „decyzja Dyrektora ZZ w Radomiu z 8 grudnia 2020 r.”

wodnych i szczególnie korzystanie z wód w ramach realizacji inwestycji, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Dnia 29 maja 2019 r. ZDW wystąpił³⁶ do Wojewody Lubelskiego z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID oraz nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Po naniesieniu poprawek i uzupełnieniu dokumentacji³⁷ przez ZDW, Wojewoda Lubelski wydał³⁸ 4 października decyzję ZRID, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności. Ponadto decyzja ZRID zatwierdzała projekt budowlany dla przedmiotowej inwestycji oraz nakładała obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

Od decyzji Wojewody Lubelskiego wpłynęło odwołanie³⁹ wnoszące o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości. W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Minister Rozwoju i Technologii (dalej: „Minister”) rozpatrzył ponownie wniosek ZDW o wydanie przedmiotowej decyzji, jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez skarżące strony. Organ II instancji dokonał korekty merytoryczno-reformacyjnej w części decyzji dotyczącej w szczególności podziału działek, budowy „pasa technologicznego”, linii rozgraniczających teren. W pozostałej części utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy⁴⁰.

Procedura odwoławcza prowadzona przez Ministra została zawieszona do czasu uzyskania przez ZDW decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego. Na etapie postępowania przed organem II instancji, ZDW przekazał⁴¹ Ministrowi decyzję⁴² Dyrektora ZZ w Radomiu z 8 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom I, str. 559-600)

W trakcie wykonywania robót budowlanych, wprowadzone zostały zmiany nieodstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu, które nie wymagały uzyskania nowych pozwoleń.

(akta kontroli tom I, str. 559-600, tom III, str. 201-226, 249-250)

ZDW dysponował nieruchomościami, nabytymi na własność Województwa Lubelskiego na cele budowy drogi, zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴³ z dniem, z którym decyzja ZRID stała się ostateczna.

Przeprowadzona analiza 15 spraw wykazała, że:

- 1) za nieruchomości przeznaczone pod rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 801 zgodnie z decyzją ZRID, Wojewoda Lubelski decyzją administracyjną ustalał kwotę odszkodowań dla dotychczasowych właścicieli,
- 2) właściciele nieruchomości wydali nieruchomość niezwłocznie, tj. przed terminem w którym decyzja ZRID stała się ostateczna, w związku z powyższym wartość odszkodowania powiększono o 5% wartości nieruchomości,
- 3) na wniosek dotychczasowych właścicieli, ZDW do dnia 31 grudnia 2021 r., wypłacił zaliczki w wysokości 70% kwoty odszkodowania ustalonego decyzją Wojewody Lubelskiego za przejęte nieruchomości.

(akta kontroli tom I, str. 398-481, 559-600)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności ZDW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁶ Pismem znak: IP.4131.66.4.1.2019.sw.

³⁷ ZDW przekazał skorygowany wniosek 9 września 2019 r.

³⁸ Pismo znak: IF-1.7820.15.2019.ZS/KWW.

³⁹ Osoby prywatnej pismem z 31 października i 12 grudnia 2019 r.

⁴⁰ Decyzja Ministra z 17 stycznia 2022 r., znak sprawy: DLI-III.7621.47.2019.KM.29 (DLI-III.4621.52.2019.KM).

⁴¹ Pismem z 9 grudnia 2020 r., znak: IP.4131.66.3.5.2020.pp.

⁴² Decyzja stała się ostateczna z dniem 21 stycznia 2021 r.

⁴³ Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

W ZDW prawidłowo zaplanowano i przygotowano realizację inwestycji. Przygotowanie dokumentów planistycznych oraz dokumentacji projektowej zlecono podmiotom zewnętrznym. Przed rozpoczęciem inwestycji dokonano analizy kosztów i korzyści oraz przeprowadzono analizę ryzyka. Rozważano różne warianty wykonania inwestycji. Opracowana dokumentacja projektowa była kompletna i umożliwiła uzyskanie niezbędnych pozwoleń. Umowa zawarta z Projektantem należyście zabezpieczała interesy inwestora w szczególności poprzez zapewnienie nadzoru autorskiego nad inwestycją oraz postanowienia dotyczące kar umownych.

W strukturze ZDW były wyodrębnione wydziały, którym przypisano zadania i obowiązki związane z planowaniem oraz przygotowaniem inwestycji. Pracownicy tych wydziałów posiadali wymagane wykształcenie kierunkowe.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wybór wykonawców inwestycji

2.1. ZDW wyłonił wykonawcę inwestycji na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁴. Postępowanie o udzielenie zamówienia zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Zamawiający nie przewidział podziału zamówienia na części, m.in. ze względu na jego niekorzystny wpływ na organizację robót oraz wzrost kosztów budowy.

Postępowanie przeprowadziła komisja przetargowa powołana⁴⁵ 7 czerwca 2019 r. Osoby biorące udział w postępowaniu złożyły oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 pzp.

Ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem zasad określonych w art. 32-33 i art. 35 pzp. Wartość robót budowlanych według kosztorysu inwestorskiego wynosiła 25 758 950,74 zł (netto), co stanowiło równowartość 5 974 198,28 euro.

SIWZ zawierała elementy wymagane art. 36 pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu oraz sprostowanie ogłoszenia (w związku ze zmianą jego treści) zostało przekazane⁴⁶ Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej oraz opublikowane⁴⁷ w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, na stronie internetowej⁴⁸ oraz zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Zamawiającego. W związku ze zmianą ogłoszenia termin składania ofert przedłużono do 7 sierpnia 2019 r., tj. o 13 dni (pierwotny termin składania ofert wyznaczono na 25 lipca 2019 r.).

Zamawiający żądał od wykonawców złożenia wadium w wysokości 260 tys. zł.

W postępowaniu złożono pięć ofert. Otwarcie ofert nastąpiło 7 sierpnia 2019 r. w siedzibie Zamawiającego. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, tj. 31 683 509,41 zł brutto.

Z postępowania odrzucono trzy oferty⁴⁹. Za najkorzystniejszą wybrano ofertę z ceną brutto 26 869 640,46 zł, która otrzymała łącznie 10 punktów według kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (cena – znaczenie kryterium 60% - 6 pkt, udzielony okres rękojmi – znaczenie kryterium 10% - 1 pkt, doświadczenie kierownika budowy – znaczenie kryterium 10% - 1 pkt, samodzielne wykonanie przez wykonawcę

⁴⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „pzp”.

⁴⁵ Zarządzeniem Wewnętrznym nr DZU/56/19 Dyrektora ZDW w sprawie powołania komisji przetargowej.

⁴⁶ Ogłoszenie w dniu 14 czerwca 2019 r., sprostowanie w dniu 22 lipca 2019 r.

⁴⁷ Ogłoszenie nr 2019/S 116-283894 z dnia 19 czerwca 2019 r., sprostowanie nr 2019/S 142-348977 z dnia 25 lipca 2019 r.

⁴⁸ <https://zdw-lublin.logintrade.net> od dnia 19 czerwca 2019 r.

⁴⁹ Jedną ofertę na podstawie art. 24 ust. 4 pzp (wykonawca został wykluczony z postępowania), dwie oferty – art. 89 ust. 1 pkt 7a pzp (wykonawcy nie wyrazili zgody na przedłużenie terminu związania ofertą).

istotnych z punktu widzenia ich prawidłowej realizacji (kluczowych) części zamówienia – znaczenie kryterium 20% - 2 pkt).

Dopełniono obowiązku zawiadomienia wykonawców i zamieszczenia informacji o wyborze oferty⁵⁰, zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 pzp.

Protokół⁵¹ postępowania o udzielenia zamówienia publicznego zawierał elementy wymagane w art. 96 ust. 1 pzp.

Wykonawca udzielił rękojmi za wady przedmiotu umowy oraz gwarancji jakości na okres 7 lat od dnia odbioru ostatecznego. Wniósł⁵² także zabezpieczenie należytego wykonania robót w formie gwarancji bankowej, na kwotę 2 686 964,05 zł. Kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady w wysokości 806 089,22 zł, stanowiła 30% zabezpieczenia.

Zawarcie umowy nastąpiło po 23 dniach od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. w terminie określonym w art. 94 pzp. Umowa na wykonanie robót budowlanych odpowiadała treści złożonej oferty.

W umowie z wykonawcą zawarto postanowienia dotyczące kar umownych, w tym m.in. :

- a) za opóźnienie w wykonaniu zamówienia i w usunięciu w wyznaczonym terminie wad stwierdzonych przy odbiorach lub ujawnionych w okresie rękojmi,
- b) za odstąpienie Zamawiającego od umowy, z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy oraz odstąpienia od umowy przez Wykonawcę z przyczyn leżących po jego stronie,
- c) za nieterminową zapłatę oraz za brak zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom w terminie 60 dni od daty wymagalności wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom,
- d) za nieprzedłożenie Zamawiającemu do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo,
- e) za stosowanie materiałów niezaakceptowanych przez Inżyniera, niezgodnych ze Specyfikacją Techniczną Wykonania i Odbioru Robót (dalej: „STWiOR”),
- f) za niedotrzymanie zadeklarowanego w ofercie oraz w § 10 ust. 36 umowy samodzielnego wykonania przez Wykonawcę istotnych z punktu widzenia prawidłowej realizacji kontraktu (kluczowych) części zamówienia.

(akta kontroli tom I, str. 601-644, tom II, str. 3-34, 47-114, 130-134)

Trzykrotnie dokonano zmiany zawartej umowy:

- 1) aneksem nr 1 z 30 października 2019 r., w związku zawarciem umowy z Inżynierem Kontraktu, wprowadzono jego nazwę do umowy z Wykonawcą,
- 2) aneksem nr 2 z 28 lutego 2020 r. w związku ze zmianą nazwy Inżyniera Kontraktu,
- 3) aneksem nr 3 z 6 sierpnia 2020 r. w związku ze zmianą siedziby ZDW.

(akta kontroli tom II, str. 3-34, 115-129)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności ZDW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

ZDW rzetelnie przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na Wykonawcę inwestycji, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zawarta umowa należyście zabezpieczała interesy inwestora.

⁵⁰ Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało przekazane 16 września 2019 r. poprzez platformę internetową.

⁵¹ Dyrektor ZDW zatwierdził protokół 28 października 2019 r.

⁵² Dnia 25 września 2019 r.

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Przekazanie placu budowy pod realizację inwestycji nastąpiło 25 października 2019 r., tj. po 16 dniach od podpisania umowy z Wykonawcą. Zgodnie z zapisami w dziennikach budowy roboty zostały wykonane w okresie od 30 października 2019 r. do 30 września 2020 r.

Inżynier Kontraktu poświadczył⁵³ zakończenie robót zgodnie z oświadczeniem Kierownika Budowy. Dnia 29 października 2020 r. Inżynier Kontraktu, zgodnie z zawartą umową, przekazał⁵⁴ ZDW sprawdzony operat kolaudacyjny. Protokołem sprawdzenia, stwierdził kompletność, prawidłowość oraz zgodność operatu z założeniami STWiOR. Operat kolaudacyjny zawierał m.in. dokumentację projektową podstawową z naniesionymi zmianami, szczegółowe specyfikacje techniczne, dzienniki budowy (6 szt.), druki obmiaru robót, recepty i ustalenia technologiczne, wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych, deklaracje i certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów, opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót i sieci uzbrojenia terenu, protokół odebranych elementów robót.

Roboty odebrano⁵⁵ 29 października 2020 r. W protokole odbioru stwierdzono, że 30 września 2020 r. Wykonawca zakończył roboty oraz przedłożył dokumenty: oświadczenie Kierownika Budowy o zakończeniu wszystkich robót składających się na przedmiot umowy, kompletną dokumentację powykonawczą wraz z operatem kolaudacyjnym. W dniu 30 września 2020 r. nadzór podjął czynności odbiorowe. Po sprawdzeniu kompletności i prawidłowości operatu kolaudacyjnego, zapoznaniu się z dokumentacją projektową, dokonaniu oględzin, sprawdzeniu jakości wykonanych robót, na podstawie załączonych dokumentów stwierdzono, że roboty zostały wykonane zgodnie z wymaganiami kontraktowymi i dokonano odbioru końcowego.

Dnia 10 grudnia 2020 r. Nadzór Wodny w Kozienicach dokonał odbioru po zakończeniu robót objętych pozwoleniem wodnoprawnym⁵⁶. Przeprowadzono wizję lokalną w terenie sprawdzając wykonanie robót pod względem ich zgodności z projektem wykonawczym oraz ww. pozwoleniem.

Protokół odbioru ostatecznego został sporządzony 11 grudnia 2020 r. Komisja stwierdziła, że odbierany obiekt nie posiadał odstępstw od szczegółowej specyfikacji technicznej i dokumentacji projektowej oraz nie posiadał żadnych istotnych wad.

Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: „INB”) z urzędu wydał zaświadczenie⁵⁷ o braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu do zawiadomienia złożonego 11 grudnia 2020 r. przez ZDW, o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych wybudowanych w ramach inwestycji, w zakresie obiektów budowlanych objętych decyzją ZRID oraz projektem budowlanym.

(akta kontroli tom I, str. 668-677, tom II, str. 135-378)

⁵³ Pismem znak: ZDW-LUB/STEZYCA/002/IM/128/2020.

⁵⁴ Pismem znak: ZDW-LUB/STEZYCA/002/IM/128/2020.

⁵⁵ Protokołem odbioru końcowego - technicznego.

⁵⁶ Tj. decyzją Dyrektora ZZ w Radomiu z 8 grudnia 2020 r.

⁵⁷ Nie przeprowadzając kontroli w związku z art. 3 lzy1 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

W trakcie oględzin przeprowadzonych na drodze wojewódzkiej nr 801 (obwodnicy m. Stężycy) w dniu 31 sierpnia 2022 r. stwierdzono, że:

1) droga wojewódzka nr 801 to droga jednojezdniowa, dwupasowa z dodatkowym pasem przy skrzyżowaniach. Nie stwierdzono żadnych pęknięć i ubytków w nawierzchni drogi. Przedmiotowa droga wyposażona była w pobocza, skrzyżowania, dwie drogi dojazdowe, dodatkową jezdnię, dwa przejazdy kolejowo – drogowe, zjazdy, ścieżki rowerowe, ciągi dla pieszych, chodniki, przejścia dla pieszych, elementy odwodnienia, oznakowanie pionowe i poziome oraz bariery ochronne. Pobocza posiadały nawierzchnię z kruszywa. Nawierzchnia przejazdów kolejowo-drogowych została wykonana z systemowych, gumowych płyt prefabrykowanych. Trzy skrzyżowania wyposażone były w wyspy z kostki betonowej lub granitowej. Przy jednym ze skrzyżowań znajdowały się połączone ciągi piesze i rowerowe oraz chodniki do obsługi ruchu pieszych oraz przejazd dla rowerów i przejście dla pieszych. Elementy odwodnienia stanowiły: rowy otwarte i kryte, przepusty oraz elementy uzupełniające typu ścieki krawędziowe, ścieki terenowe, ścieki skarpowe, studzienki ściekowe wraz z przykanalikami i wylotami do rowów. Ponadto w ciągu przedmiotowej drogi znajdował się koryto rowu melioracyjnego oraz Kanał Stężycki.

2) rzeczywista długość balustrady wygradzającej znajdującej się przy chodniku przy wlocie na SK-3 z kierunku Stężycy była krótsza o 5 m niż długość zapisana w umowie⁵⁸ z Wykonawcą.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że początek balustrady zaprojektowano w odległości ok. 2,8 m od krawędzi nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 801 (km 0+055) prowadząc balustradę łukami poziomymi przy obrzeżu projektowanego chodnika, a jej koniec projektując na końcu zakresu budowy istniejącej DW 801 (km 0+149). Przedmiotową balustradę wykonano zgodnie z powyższymi założeniami projektowymi, tj. początek balustrady w odległości 2,8 m od krawędzi drogi wojewódzkiej 801 (ok. km 0+055), przebieg w planie przy obrzeżu chodnika i jej zakończenie przy końcu zakresu robót nawierzchniowych (koniec zakresu robót ok. km 0+149), co dało łączną długość ustawionej balustrady ok. 89 m (44 szt. przęseł). Montaż balustrady o łącznej długości wskazanej w projekcie, tj. 94 m skutkowałby sytuacyjnym wydłużeniem balustrady o 5 m albo poza zakres inwestycji (sytuacyjnie niezgodnie z dokumentacją projektową) albo w kierunku skrzyżowania (sytuacyjnie niezgodnie z dokumentacją projektową i wpłynąłby niekorzystnie na bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego, gdyż ograniczyłoby to widoczność na skrzyżowaniu SK-3). W aneksie do stałej organizacji ruchu określenia długości projektowanej balustrady (L=94 m) dokonano na podkładzie mapowym w skali 1:1000, co wpłynęło na dokładność pomiarową. Inny obmiar wykonanych balustrad (ok. 89 m - 44 szt. przęseł), niż wskazany w projekcie i umowie (L=94 m) wynikał z ograniczeń skali mapy dla możliwości wrysowania balustrad przy linii faktycznego przebiegu obrzeży chodnikowych.

3) zakończenia balustrady wygradzającej oraz barier drogowych ochronnych (obustronnie przy DW 801) były umiejscowione ok. km 6+150, natomiast według projektu powinny kończyć się odpowiednio ok. km 6+176 (balustrada) i ok. km 6+225 (bariery).

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że balustradę oraz bariery ochronne wykonano zgodnie z dokumentacją projektową, tj. zakończono balustradę w ok. km 6+176 natomiast bariery drogowe zakończono w ok. km 6+225. Jednak w związku z aktualnie

⁵⁸ Nr 47/RB/2020 z dnia 28 września 2020 r.

realizowanym zadaniem inwestycyjnym⁵⁹ na potrzeby realizacji robót budowlanych rozebrano część balustrad i barier drogowych (od ok. km 6+150 do końca zakresu). Zdemontowane balustrady i bariery zostaną odtworzone po zakończeniu robót budowlanych realizowanych w ramach budowy obwodnicy Dęblina.

- 4) nierówność systemowych gumowych płyt prefabrykowanych, wyczuwalną podczas jazdy samochodem na przejeździe kolejowo-drogowym⁶⁰.

Dyrektor wyjaśnił, że na etapie odbioru końcowego i ostatecznego inwestycji nie stwierdzono nierówności w ułożeniu systemowych gumowych płyt prefabrykowanych, wyczuwalnych podczas jazdy samochodem. Stwierdzone podczas wizji lokalnej w terenie nierówności na przejeździe kolejowo-drogowym (wyczuwalne podczas przejazdu samochodem) wystąpiły w okresie eksploatacji obiektu. ZDW poinformował o tym fakcie zarządcę przejazdu kolejowego, w kompetencji którego stwierdzone nierówności powinny być usunięte⁶¹.

- 5) wykonanie umocnień pobocza obrzeżami betonowymi wraz z rurami drenażowymi.

Dyrektor poinformował, że umocnienie poboczy „wałkiem betonowym” wraz z rurami drenażowymi wykonano celem doraźnej ochrony (w początkowej fazie eksploatacji obiektu) poboczy, skarp i dna rowów przed niekorzystnym wpływem warunków atmosferycznych (opady deszczu), na powyższe elementy korpusu drogowego, do czasu należytego wzrostu bryły korzeniowej wykonanego humusowania i obsiania mieszanką traw tych elementów. Elementy umocnienia pobocza „wałkiem betonowym” wraz z rurami drenażowymi wykonano tymczasowo, tj. do okresu osiągnięcia należytego ukorzenia i zadarnienia skarp i rowów eliminującego możliwość wystąpienia znacznych rozmyć korpusu drogi. Mając na uwadze aktualną jakość zadarnienia skarp i rowów, przedmiotowe umocnienia zostaną zdemontowane do końca października 2022 r. Powyższe kwestie nie zostały uregulowane pisemnie z Wykonawcą. Wykonawca własnym kosztem i staraniem wykonał dodatkowe zabezpieczenie korpusu drogi.

- 6) nie wykonano niektórych prac związanych z należyтым utrzymaniem odcinka drogi zrealizowane w ramach inwestycji, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 4*.

(akta kontroli tom I, str. 550-556, tom II, str. 572-598)

3.2. W związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych spisano protokoły konieczności⁶² będące podstawą do zawarcia z Wykonawcą dwóch umów. ZDW przeprowadził postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, w związku z art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp. Zamawiający na etapie postępowania przetargowego na wykonawcę inwestycji w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w SIWZ przewidział udzielenie zamówienia w zakresie robót związanych z budową: umocnienia skarp, rowów i cieków, umocnienia w korytach rzek, wykonania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Całkowita wartość ww. zamówienia (5 mln zł netto) została uwzględniona przy obliczaniu wartości zamówienia podstawowego.

Roboty dodatkowe zlecone umową nr 45/RB/2020 z 3 września 2020 r. na kwotę 661 919,89 zł brutto, obejmowały wykonanie:

⁵⁹ Pn.: „Budowa drogi wojewódzkiej nr 801 w m. Dęblin wraz z budową mostu na rzece Wieprz w zakresie Rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 801 Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w m. Puławy - Etap I Budowa obwodnicy m. Dęblin”.

⁶⁰ W miejscu przecięcia przez drogę DW 801.

⁶¹ ZDW nie jest zarządcą przejazdu kolejowego.

⁶² Protokół konieczności nr 1/2020 spisany 3 sierpnia i nr 2/2020 spisany 17 września 2020 r.

- 1) umocnień skarp drogi i dna rowu płytami ażurowymi w miejscach szczególnie narażonych na rozmycia (tj. w km 0+153 – 0+782 strona lewa, 1+841 – 1+930 i 2+400 – 2+995 strona prawa),
- 2) urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w postaci ogrodzenia z siatki drogowej leśnej (obustronne) na odcinku od km 3+540 do km 4+085, zabezpieczające przed wtargnięciem zwierząt z terenów przyległych na jezdnię,
- 3) umocnienia materacem siatkowo-kamiennym dna oraz skarp Kanału Stężyckiego w miejscach narażonych na erozję (tj. na łukach poziomych trasy kanału w km 0+140 – 0+180 L=40 m w rejonie przepustu P-3, 0+209 – 0+244 L=35 m w rejonie przepustu P-3, 0+485 – 0+492 L=7 m w rejonie przepustu P-1, 0+538 – 0+549 L=11 m w rejonie przepustu P-2).

Natomiast zakres robót dodatkowych zleconych umową nr 47/RB/2020 z 28 września 2020 r. na kwotę 96 489,04 zł brutto, obejmował wykonanie:

- 1) balustrady U-11a przy chodniku na skrzyżowaniu SK-3 w km 0+055 – 0+149 strona prawa dł. 94 m, 0+012 – 0+039 strona prawa dł. 27 m, przy chodniku na DD-3 w km 0+527 – 0+577 strona prawa dł. 50 m,
- 2) bariery ochronnej N2 W3 A w km 5+480 – 5+712 strona lewa dł. 232 m, 5+742 – 5+878 strona lewa dł. 136 m,
- 3) prac związanych z poszerzeniem chodnika na skrzyżowaniu SK-3 w km 0+070 – 0+112 strona prawa i umocnienia skarpy przy tym chodniku w km 0+070 – 0+079 strona prawa.

Termin wykonania robót dodatkowych ustalono na 30 października 2020 r. W obu przypadkach roboty odebrano w terminie protokołami odbioru ostatecznego⁶³, przy udziale przedstawicieli ZDW, Inżyniera Kontraktu i Wykonawcy. ZDW otrzymał od Wykonawcy operat kolaudacyjny zawierający dokumenty i materiały stanowiące podstawę do dokonania odbioru ostatecznego. Komisja stwierdziła, że obiekt odpowiadał przeznaczeniu i nadawał się do użytkowania.

Z dniem 11 grudnia 2020 r. Rejon Dróg Wojewódzkich w Puławach (dalej: „RDW Puławy”) przejął obiekt od Wykonawcy zastrzegając terminowe usunięcie wad ujawnionych w okresie rękojmi przez Wykonawcę.

(akta kontroli tom III, str. 2-247)

3.3 Inwestor ustanowił Kierownika Budowy na realizowanej inwestycji. Czynności Kierownika Budowy były kontrolowane przez Inżyniera Kontraktu oraz kierownika projektu poprzez sprawdzanie dokumentacji i dziennika budowy.

Dnia 28 października 2019 r. ZDW zawarł umowę⁶⁴ na sprawowanie nadzoru inwestorskiego i rozliczenie finansowe i rzeczowe – funkcja Inżyniera Kontraktu przy realizacji inwestycji. Umowa została zawarta na podstawie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę brutto 915 120 zł.

Postępowanie przeprowadziła komisja przetargowa⁶⁵. Osoby biorące udział w postępowaniu złożyły oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 pzp. Ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem zasad określonych w art. 32 i art. 35 pzp. Wartość zamówienia została ustalona na podstawie wyceny inwestorskiej i wynosiła 535 786,18 zł (netto), co stanowiło równowartość 124 263,33 euro. SIWZ zawierała elementy wymagane art. 36 pzp. Ogłoszenie o zamówieniu oraz

⁶³ Protokół nr 18/2020 z 11 grudnia 2020 r. dot. robót objętych umową nr 45/RB/2020 i protokół nr 19/2020 z 11 grudnia 2020 r. dot. robót objętych umową nr 47/RB/2020.

⁶⁴ Nr 24/U/2019.

⁶⁵ Powołana zarządzeniem wewnętrznym nr DZU/57/19 z 12 czerwca 2019 r. oraz nr DZU/77/19 z 19 sierpnia 2019 r. Dyrektora ZDW w sprawie powołania komisji przetargowej.

sprostowanie ogłoszenia (w związku ze zmianą jego treści) zostało przekazane⁶⁶ Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej oraz opublikowane⁶⁷ w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, na stronie internetowej⁶⁸ oraz zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Zamawiającego. W związku ze zmianą ogłoszenia termin składania ofert przedłużono do 19 sierpnia 2019 r., tj. o 19 dni (pierwotny termin składania ofert wyznaczono na 31 lipca 2019 r.). Zamawiający żądał od wykonawców złożenia wadium w wysokości 6 tys. zł. W postępowaniu złożono trzy oferty. Otwarcie ofert nastąpiło 19 sierpnia 2019 r. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, tj. 659 017 zł brutto. Za najkorzystniejszą wybrano ofertę z ceną brutto 915 120 zł, która otrzymała łącznie 8,9 punktów według kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (cena – znaczenie kryterium 60%, - 5,7 pkt, ilość badań – znaczenie kryterium 20% - 2 pkt, doświadczenie inspektora nadzoru robót drogowych (koordynatora) – znaczenie kryterium 10% - 0,6 pkt, doświadczenie zawodowe specjalisty ds. rozliczeń i sprawozdawczości w rozliczaniu rzeczowo-finansowym robót – znaczenie kryterium 10% - 0,6 pkt). Zamawiający mógł zwiększyć kwotę jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia do ceny najkorzystniejszej oferty. Dopełniono obowiązku zawiadomienia wykonawców i zamieszczenia informacji o wyborze oferty⁶⁹, zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 pzp. Protokół⁷⁰ z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawierał elementy wymagane w art. 96 ust. 1 pzp.

Zakres prac w umowie z Inżynierem Kontraktu podzielono na dwa etapy. Etap pierwszy dotyczył realizacji robót budowlanych, w tym nadzoru nad inwestycją zgodnie z Prawem budowlanym i umową z generalnym wykonawcą, zarządzaniem inwestycją, przygotowaniem dokumentacji do rozliczeń rzeczowo-finansowych oraz weryfikacją, analizą i oceną wielobranżowej dokumentacji budowlanej (projektów budowlanych, projektów wykonawczych, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót oraz operatu kolaudacyjnego) wraz z promocją inwestycji. Etap pierwszy rozpoczęto 28 października 2019 r., a zakończono 30 listopada 2020 r. protokołem odbioru ostatecznego⁷¹ pierwszego etapu usługi.

Etap drugi dotyczył nadzoru nad zrealizowaną inwestycją w okresie rękojmi i gwarancji, tj. przez okres siedmiu lat od daty odbioru ostatecznego nadzorowanych robót (od 11 grudnia 2020 r. do 11 grudnia 2027 r.). Zapisy umowy zobowiązywały Inżyniera Kontraktu do pełnienia nadzoru etapu drugiego w szczególności poprzez dokonywanie kompleksowych i systematycznych przeglądów⁷² zrealizowanej inwestycji w okresie rękojmi i gwarancji, sporządzanie z tych przeglądów raportów, w przypadku stwierdzenia powstałych wad i usterek - wyegzekwowanie od Generalnego Wykonawcy ich usunięcia, nadzorowanie robót naprawczych, wykonanie badań/pomiarów przed upływem okresu rękojmi i gwarancji oraz uczestniczenie w odbiorze po tym okresie.

Koszt etapu pierwszego wyniósł 815 490 zł, natomiast wartość etapu drugiego do zapłaty w okresie rękojmi – zgłaszania wad 99 630 zł. Wartość zabezpieczenia

⁶⁶ Ogłoszenie w dniu 25 czerwca 2019 r., sprostowanie 22 lipca i 1 sierpnia 2019 r. Według planu zamówień na 2019 r. łączna szacunkowa wartość na usługi nadzoru nad robotami budowlanymi wynosiła 10 831 729,93 zł co stanowiło równowartość 2 512 171,52 euro.

⁶⁷ Ogłoszenie nr 2019/S 122-298656 z 27 czerwca 2019 r., sprostowanie nr 2019/S 141-348257 z 24 lipca 2019 r. i nr 2019/S 150-370848 z 6 sierpnia 2019 r.

⁶⁸ <https://zdw-lublin.logintrade.net> od dnia 27 czerwca 2019 r.

⁶⁹ Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało przekazane 27 września 2019 r. poprzez platformę internetową.

⁷⁰ Dyrektor ZDW zatwierdził protokół z postępowania 27 września 2019 r.

⁷¹ Nr 20/2020 z 11 grudnia 2020 r. Czynności odbiorowe rozpoczęto 30 listopada, a zakończono 11 grudnia 2020 r.

⁷² Nie rzadziej niż raz na trzy miesiące.

należytego wykonania usługi wynosiła 91 512 zł i zgodnie z umową podlegała zwolnieniu po okresie rękojmi. Zabezpieczenie zostało wniesione przed zawarciem umowy, w formie pieniężnej.

W ramach nadzoru, Inżynier Kontraktu składał comiesięczne raporty dotyczące postępu robót.

(akta kontroli tom I, str. 601-644, 379-472, 499-571)

Projektant sprawował nadzór autorski nad inwestycją. W trakcie realizacji inwestycji Projektant przeprowadził⁷³ nadzór autorski miejscowy, który dotyczył zmian nieistotnych w rozumieniu art. 36a ust. 5 Prawa budowlanego⁷⁴.

Projektant zgodnie z zawartą umową, wystawił fakturę⁷⁵ tytułem nadzoru autorskiego miejscowego na kwotę 984 zł brutto.

(akta kontroli tom III, str. 248-250)

Pracownicy ZDW sprawowali nadzór nad wykonaniem inwestycji, w tym nad rzetelnością nadzorów wykonywanych przez Kierownika Budowy, Inżyniera Kontraktu i Projektanta w szczególności poprzez niżej wymienione działania:

- 1) dokonywanie analizy i opiniowanie przedstawionych przez Wykonawcę i Inżyniera Kontraktu harmonogramów rzeczowo-finansowych i płatności,
- 2) prowadzenie monitoringu budowy oraz zgłaszanie ewentualnych uwag i zastrzeżeń do przebiegu prac Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu,
- 3) analizę dokumentów i podejmowanie działań w przypadku wniosków Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu, w sprawie koniecznych zmian w dokumentacji technicznej,
- 4) analizę raportów i sprawozdań Inżyniera Kontraktu z działalności obejmującej prowadzenie nadzoru robót i realizacji inwestycji,
- 5) analizę protokołów konieczności robót dodatkowych, zamiennych oraz uzupełniających i innych przewidzianych umową,
- 6) uczestniczenie w radach technicznych i radach budowy,
- 7) opiniowanie umów Wykonawcy z podwykonawcami i dalszymi podwykonawcami,
- 8) kontrolę terminowości regulowania należności za realizację inwestycji,
- 9) nadzór nad wypełnianiem obowiązków przez Inżyniera Kontraktu zgodnie z warunkami umowy i wiedzą inżynierską oraz umową z Wykonawcą,
- 10) weryfikowanie faktur na roboty i usługi obejmujące pełnienie nadzoru i rozliczenie Projektu,
- 11) weryfikację merytoryczną świadectw płatności,
- 12) uzyskiwanie od Inżyniera Kontraktu informacji o postępie robót,
- 13) analizę proponowanych rozwiązań technicznych zamiennych i ich zgodności z warunkami umowy z Wykonawcą i Prawem budowlanym,
- 14) bieżącą analizę ekonomiczną i postępu realizowanego Projektu,
- 15) uczestniczenie w odbiorze ostatecznym robót budowlanych,
- 16) kontrolę jakości wykonywanych robót poprzez dodatkowe badania laboratoryjne zlecone przez ZDW.

(akta kontroli tom I, str. 483-485)

⁷³ Na zlecenie Zamawiającego z 17 lipca 2020 r. (cztery zlecenia) i 28 sierpnia 2020 r. (jedno zlecenie).

⁷⁴ Zmiany dotyczyły umocnień Kanału Stężyckiego, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umocnień skarp i dna rowu, organizacji ruchu.

⁷⁵ Nr FA/52/2020 z 14 grudnia 2020 r.

W okresie od 2017 r. do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (tj. 5 kwietnia 2022 r.), ZDW był czterokrotnie kontrolowany przez Instytucję Zarządzającą RPO WL. Kontrole dotyczyły realizacji zadań badanej inwestycji, w szczególności sprawdzenia przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w ramach Projektu. Stwierdzono, że badane postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z pzp.

(akta kontroli tom I str. 517-542)

3.4. Wykonawca dysponował na budowie laboratorium, które zostało zgłoszone i dopuszczone do wykonywania badań przez ZDW. Inżynier Kontraktu miał dostęp do laboratorium Wykonawcy celem kontroli prowadzonych badań oraz sposobu przechowywania próbek laboratoryjnych. Wykonawca robót budowlanych systematycznie wykonywał badania laboratoryjne. Ich wyniki były dołączane do dokumentów przerobowych.

W związku z warunkami umowy na sprawowanie nadzoru inwestorskiego również na zlecenie Inżyniera Kontraktu były przeprowadzane kontrolne badania laboratoryjne. Inżynier Kontraktu zawarł umowę⁷⁶ z niezależnym laboratorium budowlanym w celu realizacji badań związanych z kontrolą: kruszyw, gruntów – nasypów, podłoży gruntowych, warstw mrozoochronnych, podbudów, mieszanki bitumicznej. Jeżeli występowały niezgodności z wymaganiami, wówczas po pracach naprawczych (np. po dodatkowym dogęszczeniu podłoża czy podbudowy) badania były powtarzane celem weryfikacji. Inżynier Kontraktu nie stwierdził w końcowym raporcie występowania wad trwałych. Wykonawca przed terminem zakończenia umowy usunął usterki zauważone przez Inżyniera Kontraktu.

Ponadto ZDW przeprowadzał badania laboratoryjne niezależnie od Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu. Wyniki badań potwierdziły prawidłową jakość wykonania robót.

(akta kontroli tom II, str. 476-498, tom III, str. 545)

3.5. ZDW w umowach zawartych z Projektantem, Wykonawcą i Inżynierem Kontraktu zabezpieczył interesy Inwestora w szczególności poprzez kary umowne, prawo odstąpienia od umowy, ubezpieczenie przedmiotu umowy⁷⁷, zatrzymania zabezpieczenia lub dokonania jego wypłaty w celu pokrycia roszczeń z tytułu niewykonania lub należytego wykonania umowy, przygotowanie i przedstawienie Zamawiającemu Programu naprawczego⁷⁸ w sytuacji zagrożenia terminu zakończenia robót, możliwość kontroli na każdym etapie realizacji przedmiotu umowy, w przypadku ujawnienia wad żądanie ich usunięcia w określonym przez siebie terminie na koszt wykonawcy.

W toku realizacji inwestycji ZDW podjął działania przewidziane umowami, zmierzające do wyegzekwowania należytego wykonania zadania. Kary umowne zostały naliczone Projektantowi oraz Inżynierowi Kontraktu.

Zgodnie z § 6 ust. 1 lit. g umowy zawartej z Projektantem, ZDW naliczył karę umowną za trzy dni opóźnienia w dostarczeniu do siedziby Zamawiającego „Raportu z postępu prac projektowych” za miesiąc październik 2017 r. Do faktury⁷⁹ wystawionej przez Projektanta na kwotę 511 065 zł, ZDW wystawił notę księgową⁸⁰ w wysokości 300 zł. Stosownie do § 15 ust. 1 pkt b umowy zawartej z Inżynierem Kontraktu z powodu nieobecności Inspektora robót sanitarnych na posiedzeniu

⁷⁶ Z 9 grudnia 2019 r.

⁷⁷ W umowie z Wykonawcą robót na kwotę ubezpieczenia nie niższą niż 1 mln zł.

⁷⁸ Program naprawczy miał przewidywać reorganizację sposobu wykonywania robót poprzez zwiększenie zaangażowania sprzętu, personelu, podwykonawców lub zasobów finansowych wykonawcy w celu wykonania niezrealizowanych robót w terminach określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

⁷⁹ Faktura VAT nr FA/31/2018 wystawiona 28 września 2018 r.

⁸⁰ Nr 5/X/2018 z 12 października 2018 r.

Rady Technicznej nr 18 w dniu 5 marca 2020 r. naliczono karę umowną w kwocie 4000 zł. Naliczona kara⁸¹ została potrącona z faktury⁸² wystawionej przez Inżyniera Kontraktu na kwotę 50 184 zł, zgodnie z § 16 ust. 6 ww. umowy.

(akta kontroli tom I, str. 316-354, 371-375, 601-644, tom II, str. 3-34, 379-405, 473-475)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności ZDW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia, że wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych były prowadzone prawidłowo. Inwestycja została rozpoczęta i zakończona w terminie wynikającym z umowy. Podstawą zawarcia umów na roboty dodatkowe były protokoły konieczności. Nadzór nad realizacją inwestycji sprawowali: Kierownik Budowy, Inżynier Kontraktu, Projektant oraz pracownicy ZDW. Kontrolne badania laboratoryjne były przeprowadzane na zlecenie Wykonawcy, Inżyniera Kontraktu oraz ZDW. W zawieranych umowach zabezpieczano interesy Inwestora w szczególności poprzez kary umowne i możliwość odstąpienia od umowy. ZDW podjął działania zmierzające do wyegzekwowania należytego wykonania inwestycji. Kary umowne zostały naliczone i wyegzekwowane.

OBSZAR

4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych inwestycją

Opis stanu
faktycznego

4.1. Książka drogi założona w 2001 r. przez ZDW dla ciągu drogi Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy zawierała informacje dotyczące m.in. osób upoważnionych do dokonywania wpisów, wykaz opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi, wykaz dzienników objazdów dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi, wykaz kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, wykaz protokołów odbioru robót remontowych i modernizacyjnych odcinka drogi, wykaz protokołów katastrof odcinka drogi, szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi. Do książki drogi dołączone były protokoły z przeglądów okresowych.

(akta kontroli tom II, str. 599-625)

4.2. Dnia 30 czerwca 2020 r. RDW w Puławach przeprowadził przegląd⁸³ pięcioletni odcinka drogi wojewódzkiej nr 801 od km 84+085 do km 119+186 na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. W dniu przeglądu inwestycja nie była oddana do użytkowania.

W dniach 1 kwietnia 2021 r. i 5 kwietnia 2022 r. RDW w Puławach przeprowadził przeglądy⁸⁴ okresowe roczne ww. odcinka drogi wojewódzkiej. W obu protokołach ciąg przebiegu drogi na odcinku od km 92+030 do km 97+800 (obwodnica Stężycy) stan nawierzchni jezdni określono jako bardzo dobry. Przepusty zlokalizowane na obwodnicy, o świetle otworu 100 cm, stanowiły integralną część drogi i ich stan był poddawany kontroli przy wykonywaniu przeglądu drogi. Do przepustów zlokalizowanych na obwodnicy nie było uwag. Przeglądy wykonała osoba posiadająca wymagane uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej drogowej. Protokoły zawierały elementy wymienione w art. 62a Prawa budowlanego.

(akta kontroli tom II, str. 623-625, 627-632)

4.3. W dzienniku czynności przy objazdach dróg i obiektów mostowych na odcinku obwodnicy m. Stężycy dokonywano wpisów dotyczących m.in. poprawy

⁸¹ ZDW wystawił notę księgową nr 8/2020 z 10 marca 2020 r. w wysokości 4000 zł.

⁸² Nr 06/02/2020/STĘŻYCA z 6 lutego 2020 r.

⁸³ Nr protokołu 1/RDW-Puławy/OD-Puławy/2020.

⁸⁴ Nr protokołów 1/RDW-Puławy/OD-Puławy/2021 i 1/RDW-Puławy/OD-Puławy/2022.

oznakowania, kontroli zimowego utrzymania dróg, lokalnych zastoisk wodnych, zamulonych „odprowadzeń” wody, uszkodzeń bariery, porośniętych roślinnością wysp, skrzyżowań i rowów, lokalnie zanieczyszczonych rowów odwadniających, rozsypanego grysu na nawierzchni i wyspie skrzyżowania SK-2, kontroli odwodnienia, przeglądu drogi.

Ostatni wpis w dzienniku dokumentujący objazd dotyczył zamulonych „odprowadzeń” wody oraz porośniętych roślinnością skrzyżowań i rowów, co m.in. stwierdzono w trakcie przeprowadzonych oględzin.

(akta kontroli tom II, str. 633-687)

4.4. Do 31 sierpnia 2022 r. Inżynier Kontraktu zgodnie z umową dokonywał przeglądów⁸⁵ robót zrealizowanych w okresie gwarancji i rękojmi.

Stwierdzone usterki dotyczyły m.in.:

- 1) naprawy słupków (na wysepce na skrzyżowaniu drogi DW 801 z wjazdem do m. Stężycy, hektometrowych za skrzyżowaniem SK-2), naprawy bariery drogowej na skrzyżowaniu drogi DW 801 z wjazdem do m. Stężycy, naprawy znaku,
- 2) naprawy lub wymiany zastawki,
- 3) uszczelnienia spoiny podłużnej na wlocie od Stężycy,
- 4) naprawy pęknięcia masy bitumicznej przy wpuście,
- 5) naprawy bariery drogowej,
- 6) bieżącego utrzymania (koszenie traw na poboczach, skarpach i na dnie rowu).

Inżynier Kontraktu potwierdził usunięcie przez Wykonawcę usterek (nr 3 i 4) we wskazanym terminie. Pozostałe usterki były w gestii RDW w Puławach.

(akta kontroli tom II, str. 688-737)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności ZDW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie wykonano niektórych prac związanych z należyтым utrzymaniem odcinka drogi wykonanego w ramach inwestycji.

W trakcie oględzin przeprowadzonych 31 sierpnia 2022 r. stwierdzono: jeden powierzchniowy ubytek w nawierzchni drogi⁸⁶, wegetację roślin miejscami występującą na chodnikach⁸⁷, miejscowe zaleganie ziemi, piachu i wegetację roślin w ścieku krawędziowym⁸⁸, częściowo zamulone i porośnięte roślinnością wodną przepusty P-1, P-2, P-3, uszkodzenie siatki leśnej w dwóch miejscach⁸⁹, dwa miejscowe ubytki w oznakowaniu poziomym na liniach krawędziowych⁹⁰, brak jednego znaku pionowego⁹¹, wygięcie jednego słupka znaku drogowego prowadzącego⁹², pozostawione elementy wykruszonego obrzeża betonowego⁹³.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że prace utrzymaniowe dróg wojewódzkich administrowanych przez RDW w Puławach, w tym odcinka drogi wojewódzkiej nr 801 jakim jest obwodnica Stężycy, realizowane są w odstępach czasowych. Spowodowane jest to łączną ilością kilometrów dróg do utrzymania oraz

⁸⁵ Nr: 7/2022 z 30 sierpnia 2021 r., 6/2022 z 5 maja 2022 r., 5/2020 z 17 lutego 2022 r., 4/2021 z 26 listopada 2021 r., 3/2021 z 13 sierpnia 2021 r., 2/2021 z 14 maja 2021 r. i 1/2021 z 24 lutego 2021 r.

⁸⁶ Na początku drogi dojazdowej nr 1.

⁸⁷ Usytuowanych przy SK-3.

⁸⁸ Ok. km 6+105 – 6+150.

⁸⁹ W rejonie wlotu SK-2 i przy dodatkowej jezdni drogi wojewódzkiej 801.

⁹⁰ Przy zjeździe do JMP Flowers oraz przy przejeździe kolejowo-drogowym na DW 801.

⁹¹ Na drodze dojazdowej nr 3, nad znakiem ograniczającym prędkość jazdy do 30 km/h ok. km 0+300.

⁹² Na skrzyżowaniu SK-2.

⁹³ Koło zjazdu JMP Flowers po stronie prawej.

ograniczonymi środkami finansowymi. Prace utrzymaniowe odcinka drogi wojewódzkiej nr 801 (obwodnica Stężycy) polegające m.in. na oczyszczeniu ścieków krawędziowych, przepustów, chodników, wysp i azyli będą ponownie przeprowadzone po wykonaniu koszenia terenów zielonych pasa drogowego, tj. na przełomie września i października 2022 r.

Ubytek powierzchniowy w nawierzchni drogi dojazdowej nr 1 przewidziany jest do naprawy w ramach trwających remontów częściowych w terminie do 5 listopada 2022 r. Chodnik zlokalizowany w obrębie skrzyżowania SK-3 został oczyszczony. Ściek krawędziowy został oczyszczony z zanieczyszczeń. Przepusty zostaną ponownie oczyszczone po wykonaniu koszenia. Uszkodzona siatka leśna zostanie wymieniona.

Stwierdzone w trakcie oględzin ubytki w oznakowaniu poziomym mają charakter punktowy (częściowe wykruszenia oznakowania poziomego na długości ok. 1 m) i w obecnym stanie nie wpływają na ogólną czytelność oznakowania poziomego⁹⁴. Na obecnym etapie prowadzony jest stały monitoring drogi wojewódzkiej nr 801 (w tym ww. lokalizacji) przez RDW w Puławach oraz okresowe kompleksowe przeglądy.

(akta kontroli tom I, str. 550-556, tom II, str. 572-598)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDW prawidłowo przeprowadzał wymagane przeglądy. Osoba przeprowadzająca kontrolę sporządzała protokół, który zawierał wszystkie wymagane elementy. Inżynier Kontraktu zgodnie z umową dokonywał przeglądów w okresie gwarancji i rękojmi odcinka drogi wykonanego w ramach inwestycji. Ciąg Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy miał założoną książkę drogi. Prowadzono również dziennik czynności przy objazdach dróg. Stwierdzono jednak niewykonanie niektórych prac związanych z bieżącym utrzymaniem odcinka drogi wybudowanego w ramach inwestycji.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję

5.1. Na podstawie ewidencji finansowo-księgowej ustalono, że ZDW wydatkował na realizację inwestycji następujące kwoty:

- 1) 700 866,30 zł brutto z tytułu umowy z Projektantem, w tym 511 065 zł na opracowanie dokumentacji projektowej, 188 817,30 zł na podziały działek lub nabycie działek w całości i 984 zł brutto na czynności nadzoru autorskiego miejscowego,
- 2) 26 869 640,46 zł brutto z tytułu umowy z Wykonawcą, w tym 24 669 039,49 zł stanowiły wydatki kwalifikowalne i 2 200 600,97 zł wydatki niekwalifikowalne,
- 3) 815 490 zł brutto z tytułu umowy z Inżynierem Kontraktu (zakres prac z pierwszego etapu umowy),
- 4) 758 408,93 zł brutto z tytułu umów dotyczących przeprowadzonych robót dodatkowych.

Wydatkowane środki nie przekroczyły kwot określonych w umowach. Zbadane dokumenty księgowe zostały sporządzone oraz opisane zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹⁵ oraz wymogami określonymi w Zobowiązaniu.

(akta kontroli tom III, str. 375-378)

5.2. Na podstawie wystawionych przez Wykonawcę 10 faktur objętych badaniem, stwierdzono że:

⁹⁴ W rejonie zjazdu do JMP Flowers oraz przy przejeździe kolejowo-drogowym na DW 801.

⁹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

- 1) do faktur załączone były m.in. zestawienie faktur podwykonawców robót wraz z fakturami i potwierdzeniem transakcji, przejściowe świadectwo płatności potwierdzone przez Inżyniera Kontraktu, protokół odbioru wykonanych robót potwierdzony przez Inżyniera Kontraktu;
- 2) na fakturach dokonano adnotacji potwierdzających m.in. współfinansowanie wydatku ze środków EFRR oraz budżetu państwa w ramach RPO WL na lata 2014-2020, zgodność wydatku z Projektem, zgodność poniesionego wydatku z pzp, sprawdzenie pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, kontroli pod względem celowości i merytorycznym oraz formalnym i rachunkowym, kategoria wydatku, miejsce zaewidencjonowania w księgach rachunkowych (dekretacja), zatwierdzenie do zapłaty, data i sposób zapłaty;
- 3) oddzielnie wystawiano faktury na wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne;
- 4) zapłata należności następowała w ciągu 30 dni od dnia otrzymania faktury.

Protokoły odbioru wykonanych elementów robót sporządzano odrębnie dla wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych. Zawierały one informacje dotyczące wartości wykonanych robót, w szczególności: nazwę elementu lub część obiektu, wartość robót według kosztorysu ofertowego, wartość robót wykonanych od początku budowy (według stanu na dzień sporządzenia protokołu i według poprzedniego protokołu), wartość robót wykonanych w ostatnim okresie rozliczeniowym.

(akta kontroli tom III, str. 379-517)

5.3. ZDW terminowo dokonywał płatności, w związku z tym nie wystąpiły przypadki zapłaty odsetek za zwłokę w opłacaniu faktur przedstawianych przez Wykonawcę.

Wykazana we wnioskach o płatność całkowita kwota wydatków Projektu (28 401 002,76 zł) była zgodna z określoną w Zobowiązaniu. Rozliczona kwota całkowitych wydatków kwalifikowalnych (26 149 441,13 zł) i kwota dofinansowania (24 841 969,06 zł) były niższe niż wskazane w Zobowiązaniu⁹⁶.

(akta kontroli tom I, str. 668-677, tom III, str. 251-378)

5.4. Audyt wewnętrzny ZDW objął analizą ryzyka, stanowiącą załącznik do Planu audytu wewnętrznego na 2020 r. zadanie dotyczące zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego i umowy zawartej na „Rozbudowę drogi wojewódzkiej Nr 801 Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dęblin-Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w m. Puławy. Etap I budowa obwodnicy m. Stężycza. Nadzór inwestorski i rozliczenie finansowe i rzeczowe – funkcja Inżyniera Kontraktu przy realizacji zamówienia.” Jednak z uwagi na zaistniałą sytuację epidemiologiczną, ustalone zadania audytowe na 2020 r. zostały ograniczone i odłożone w czasie. Zakres wskazany w zadaniu audytowym był kontrolowany⁹⁷ w 2020 r. przez Instytucję Zarządzającą RPO WL. W toku powyższej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, w związku z tym audyt wewnętrzny ZDW w kolejnych latach nie obejmował analizą ryzyka tego zadania.

(akta kontroli tom I, str. 483-485, 486-542)

Od 2017 r. Delegatura NIK w Lublinie przeprowadziła w ZDW trzy kontrole, tj.:

- 1) P/17/063 „Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych”; NIK oceniła pozytywnie dokonywanie w ZDW zamówień o wartości do 30 tys. euro w latach 2014-2017 (I kwartał), nie

⁹⁶ Określona w Zobowiązaniu (po zmianach) kwota całkowitych wydatków kwalifikowalnych wynosiła 26 184 411,79 zł, a kwota dofinansowania 24 875 191,18 zł

⁹⁷ Kontrolę wszczęto 27 stycznia 2020 r. Kontroli poddano m.in. postępowanie na nadzór inwestorski i rozliczenie finansowe i rzeczowe – funkcja Inżyniera przy realizacji zamówienia.

stwierdziła nieprawidłowości i w związku z tym nie formułowała wniosków pokontrolnych;

- 2) P/18/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami”; NIK oceniła pozytywnie działalność ZDW w zbadanym zakresie, nie stwierdziła nieprawidłowości i nie formułowania wniosków pokontrolnych;
- 3) Kontrola nr I/20/002 „Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo na terenie województwa lubelskiego”. Sformułowano jeden wniosek pokontrolny: *Podjęcie działań w zakresie utrzymania oznakowania pionowego Trasy Green Velo zgodnie z zapisami Wniosku o dofinansowanie Projektu*. W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że w ZDW zrealizowano ww. wniosek pokontrolny.

(akta kontroli tom I, str. 508-516, 543-547, tom III, str. 546)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności ZDW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Środki publiczne na inwestycję były wydatkowane prawidłowo. Terminowo dokonywano płatności, za faktycznie wykonane roboty budowlane, w wysokościach określonych w umowach. Zbadane dokumenty księgowe, potwierdzające poniesienie wydatków na rzecz Wykonawcy robót, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Wniosek pokontrolny NIK z kontroli przeprowadzonej w 2020 r. został zrealizowany.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

Wykonanie prac utrzymaniowych na odcinku drogi wojewódzkiej nr 801 objętym inwestycją (obwodnica m. Stężycy).

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, 14 października 2022 r.

Kontroler:
Monika Cieniuch
Starszy inspektor kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
Podpis

.....
Podpis